

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ БІБЛІОТЕКИ ЯК ЗАКЛАДУ КУЛЬТУРИ

Регулювання взаємовідносин культурної сфери, в межах якої функціонують бібліотеки, відбувається за допомогою правових норм і законів. Особливого значення для успішної діяльності сучасної бібліотеки набуває здатність держави створювати надійну соціально-правову базу. У сучасних умовах державотворення проблема законодавчого регулювання бібліотек не втрачає своєї актуальності, має життєво важливий характер від вирішення якої залежить можливість їх успішного функціонування.

90-ті рр. стали переломними для бібліотек України. Утвердження та розбудова державної незалежності з одного боку характеризувалася ліквідацією всіляких перепон на шляху розвитку бібліотек, зокрема звільненням від цензурних обмежень та ідеологічних спрямувань, розкриттям широкого доступу до бібліотечних фондів і всієї культурно-інтелектуальної скарбниці людства, а з іншого – вимагала формування юридичних та економічних гарантій життєдіяльності суспільства та його інституцій.

З метою цілісного дослідження проблеми законодавчого регулювання бібліотеки як закладу культури, проаналізуємо основні нормативно-правові документи, які були розроблені й прийняті за роки незалежності України. Це дасть можливість з'ясувати реальний стан, особливості та тенденції сучасної державної політики у сфері культури, виявити наскільки

ефективними виявилися організаційно-управлінські, фінансові механізми для розвитку бібліотеки.

Діяльність сфери культури в Україні відбувається на основі законів Верховної Ради, указів Президента, постанов, розпоряджень Кабінету Міністрів, рішень та інструкцій відповідного міністерства і відомства, а також органів місцевого самоврядування, загальнодержавних цільових програм тощо. Умовно законодавчі документи можна поділити на три категорії: основні, які регулюють загальні питання сфери культури; галузеві – нормативно-правові акти, які регулюють окремі ділянки сфери культури; місцеві – регіональні програми розвитку культури міст та областей України.

Увесь законодавчий інструментарій культурної політики в Україні будується на основі Конституції, у якій зазначається, що саме держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури (стаття 11), культурна спадщина охороняється законом (стаття 54), а суспільне життя ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності (стаття 15). Забезпечення культурних процесів та розподіл владних функцій у сфері культури регулюються за допомогою основних повноважень Верховної Ради України (стаття 85) та Кабінету Міністрів України (стаття 116), де визначено їх право:

- розробляти й затверджувати державний бюджет і зміни до нього, (а отже і визначати обсяги асигнувань на культуру та основні нарядки їхнього використання);
- затверджувати загальнодержавні програми соціального та національно-культурного розвитку [7].

Зосереджуючи увагу на трансформаційності років української незалежності (1991–2012 рр.), слід відмітити, що хронологічно першим і базовим законодавчим актом, який окреслював правові, економічні, соціальні, організаційні напрями розвитку культури в Україні та визначав механізми правового регулювання закладів культури був документ "Основи законодавства України про культуру", прийнятий Постановою Верховної Ради № 2141-XII від 19 лютого 1992 р.

Згідно загальновизнаних світових демократичних концепцій, в "Основах законодавства України про культуру" було затверджено ряд основних принципів державної політики у сфері культури серед яких:

- рівність прав і можливостей громадян незалежно від соціального стану та національної приналежності у створенні, використанні та поширенні культурних цінностей;
- доступність культурних цінностей, усіх видів культурних послуг та культурної діяльності для кожного громадянина;
- забезпечення умов для творчого розвитку особистості, підвищення культурного рівня та естетичного виховання громадян;

- поєднання державних і громадських засад у забезпеченні розвитку культури тощо [8].

Детальний аналіз даного Закону дає підстави стверджувати, що викладені в ньому принципи та пріоритети розвитку культурної політики держави хоча й відповідали демократичним стандартам, проте мали чимало ознак ідеологічної, політичної та економічної еkleктики, внутрішню суперечливість, характеризувалися деклараційністю встановлених гарантій, що значною мірою пояснює причини їх низької практичної дієвості.

Насамперед варто відмітити, що дія зазначеного законопроекту не розраховувалася на умови вільної ринкової економіки, окрім прямого бюджетного фінансування закладів культури, в тому числі і бібліотек. Гарантування державою асигнувань на розвиток культури в обсязі не менше восьми відсотків від національного доходу України було заздалегідь неможливим і нездійсненим. Подальша практика засвідчила абсолютну нереальність виконання встановленої гарантії. Реально фінансування сфери культури відбувалося на рівні двох відсотків, що в чотири рази було нижчим, ніж передбачалося законодавством. Отже, фінансовий важіль у формі бюджетного утримання виявився малоефективним для закладів культури. Така ситуація вимагала розробки і прийняття адаптованих до сучасних вимог законів, які б враховували вплив на культурну політику держави з боку нових змінених умов процесу державотворення.

На сьогодні фундаментальним галузевим законодавчим актом щодо реалізації державної політики у сфері культури є Закон України "Про культуру" від 14 грудня 2010 р. [4].

У сфері культури діє ряд галузевих законів та підзаконних актів, які визначають основні напрями діяльності закладів культури, зокрема бібліотек.

Так, базовим законодавчим документом, який регулює діяльність бібліотек, є Закон України "Про бібліотеки і бібліотечну справу" (1995), який визначає статус бібліотек, правові та організаційні засади діяльності, встановлює вимоги до формування і збереження бібліотечних фондів, бібліотечного обслуговування, визначає права громадян на отримання бібліотечних послуг та скарбів національної й світової культури, зосереджених у бібліотечних фондах [1].

З'ясувавши загальні положення, зосередимо увагу на більш докладній характеристиці їх змістовного наповнення.

Відповідно до ст. 4 Закону України "Про бібліотеки і бібліотечну справу" основою державної політики в галузі бібліотечної справи є реалізація прав громадян на бібліотечне обслуговування, забезпечення загальної доступності до інформації та культурних цінностей. У ст. 1 Закону бібліотека визначається як інформаційний, культурний, освітній заклад, що має упорядкований фонд документів і надає їх у тимчасове користування фізичним та юридичним особам.

У чинному законодавстві України про бібліотечну справу бібліотеки класифікуються за критеріями значення змісту бібліотечних фондів та призначення і поділяються на: всеукраїнські загальнодержавного значення (національні, державні); республіканські (Автономної Республіки Крим); обласні; міські; районні; селищні; сільські. За змістом бібліотечних фондів бібліотеки можуть бути: універсальними; галузевими; міжгалузевими. За призначенням бібліотеки поділяються на: публічні (загальнодоступні); спеціальні (академій наук, науково-дослідних інститутів, навчальних закладів, підприємств, установ, організацій); спеціалізовані (для дітей, юнацтва, осіб з фізичними вадами) (ст. 6 Закону України "Про бібліотеки і бібліотечну справу").

У контексті нашого дослідження на особливу увагу заслуговує публічна (загальнодоступна) бібліотека, яка посідає чільне місце у сфері культури, має суттєвий вплив на соціально-економічний, політичний і духовний розвиток суспільства. На жаль, у чинному Законі поняття публічної бібліотеки як закладу культури відсутнє взагалі. Це дає підстави стверджувати, що рівень нормативно-правового регулювання діяльності публічної бібліотеки як закладу культури вітчизняним законодавством залишається недостатньо визначеним. На нашу думку, вирішення даної проблеми можливе шляхом внесення відповідних змін до Закону України "Про бібліотеки і бібліотечну справу" щодо визначення правового статусу публічної бібліотеки як закладу культури в бібліотечній системі держави.

Головним недоліком існуючої системи управління бібліотечною справою є фактична відсутність державного органу, який би з єдиних позицій і комплексно реалізував державну політику в сфері бібліотечної діяльності. Визначення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері культури як органу, що здійснює державне управління бібліотечною справою (ст. 24 Закону "Про внесення змін до Закону України" "Про бібліотеки і бібліотечну справу"), не забезпечує повною мірою всієї множини впливу на бібліотеки [2].

Також складовим аспектом проблеми законодавчого регулювання бібліотеки як закладу культури є фінансування її діяльності. Відповідно до ст. 26 Закону України "Про бібліотеки і бібліотечну справу" основними джерелами фінансування бібліотек державної і комунальної форм власності є кошти державного або місцевих бюджетів; бібліотек, заснованих на інших формах власності – кошти засновників. За рахунок коштів державного та місцевих бюджетів здійснюється фінансування розробки і реалізації програм розвитку бібліотечної справи, будівництво та реконструкція бібліотечних будівель, споруд, приміщень, розвиток дистанційного обслуговування засобами телекомунікацій, інших форм обслуговування жителів віддалених районів, осіб з фізичними вадами.

Отже, головним джерелом фінансування бібліотечної діяльності в Україні є державний бюджет. Проте, на сьогодні, в його основі відсутні стабільні нормативи, загальний розмір асигнувань на бібліотечну справу є незначним і має тенденцію до скорочення. У зв'язку зі скрутним економічним станом бібліотеки змушені вводити платні послуги, керуючись Постановою Кабінету Міністрів України від 1997 р. "Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися закладами культури і мистецтв, заснованими на державній і комунальній формі власності" [9]. Фінансові проблеми є причиною інформаційного дефіциту та забезпечення бібліотек новітніми технологіями, що гальмує темпи наукового та культурно-освітнього розвитку нашого суспільства. Як бачимо, діючу систему фінансування бібліотечної справи в Україні не можна вважати ефективною, що теж потребує удосконалення з позицій основних принципів правового регулювання.

Правові відносини у сфері бібліотечної діяльності регулюються також Законами України "Про обов'язковий примірник" (1999), який визначає правові механізми функціонування системи обов'язкового примірника документів та регулює питання поповнення бібліотечних фондів [6]; "Про інформацію" (1992), "Про науково-технічну інформацію" (1993), якими регулюються відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації [3, 5].

Важливе значення для розвитку бібліотеки як закладу культури, розв'язання багатьох її актуальних проблем мають укази Президента та постанови Кабінету Міністрів України. За період незалежності на державному рівні Урядом було розроблено і прийнято ряд важливих нормативно-правових документів, затверджено комплекс цільових програм (Укази Президента України "Про національні заклади культури" (1994), "Про невідкладні заходи щодо розвитку бібліотек України" (2000), "Про деякі невідкладні заходи щодо підтримки культури і духовності в Україні" (2009), постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України "Про стан і заходи щодо розвитку української культури" (1996), "Про мінімальні соціальні нормативи забезпечення населення публічними бібліотеками в Україні" (1997), "Про забезпечення збереження та відновлення діяльності об'єктів соціально-культурного призначення в сільській місцевості" (2006), "Про затвердження плану заходів щодо розвитку бібліотечної справи на період до 2011 року" (2009) [11, 12, 16, 13, 10, 14, 15].

Для розвитку й модернізації бібліотеки як закладу культури важливе значення мають цільові державні програми (наприклад, "Програма збереження бібліотечних та архівних фондів на 2000 – 2005 рр., Державна цільова програма підтримки та розвитку читання на період до 2015 р.). Їх розробка і прийняття свідчить про те, що бібліотечні проблеми набули загальнодержавного значення та потребують нагального вирішення.

Здійснене нами дослідження дозволяє дійти таких висновків.

Підсумовуючи аналіз нормативно-правового забезпечення культурної політики в Україні у галузі бібліотек, відзначаючи всю важливість кроків, зроблених нашою державою у цій царині, необхідно зазначити, що розглянуті нами законодавчі й нормативні акти не можуть всебічно та оптимально врегульовувати проблеми, які склалися на сьогодні у сфері культури в Україні. Причина цієї недосконалості – в нецілісності та негнучкості правової бази, яка повинна швидко реагувати на економічну та політичну мінливість сьогодишнього суспільства. Тому сьогодні законодавчому полю, що регулює відносини у сфері культури й мистецтва, притаманна тенденція мати окремий закон по кожному окремому виду закладів культури, що говорить про несистемність правової бази.

Вважаємо, що одним з першочергових заходів на шляху вирішення даної проблеми може стати розробка та затвердження уніфікованого Кодексу законів про бібліотеки і бібліотечну справу, який дозволить систематизувати та забезпечити нормативні положення діяльності бібліотеки як закладу культури, а також оптимізує заповнення прогалин в галузевому законодавстві відповідно до вимог високорозвиненого демократичного суспільства.

Вкрай важливим державним завданням є забезпечення ефективного управління бібліотеки як закладу культури, яка останніми роками зіткнулася з багатьма, на перший погляд, важко вирішуваними проблемами: нестача коштів, відсутність державних програм та цільового фінансування, розмитість ідеологічних орієнтирів, економічна і соціальна криза. Безумовно, неможливо водночас позбавитися низки цих та інших назрілих проблем. Проте, чітке визначення основних пріоритетів державної культурної політики, знаходження "слабких місць" державного регулюванні процесів у сфері культури, допоможуть окреслити напрями підвищення ефективності державних регулюючих впливів на цей, вкрай важливий, для суспільства соціальний інститут.

Використані джерела

1. Закон України "Про бібліотеки і бібліотечну справу" № 35/95-ВР від 27.01.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 7. – ст. 45. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/32/95-%D0%B2%D1%80> (11.04.2012)
2. Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про бібліотеки і бібліотечну справу" № 1561-III від 16.03.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – ст. 177. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1561-14> (11.04.2012)
3. Закон України "Про інформацію" № 2657-XII від 02.10.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – ст. 651. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (11.04.2012)

4. Закон України "Про культуру" № 2778-VI від 14.12.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 24. – ст. 168. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2778-17> (11.04.2012)
5. Закон України "Про науково-технічну інформацію" № 3322-XII від 25.06.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 33. – ст. 346. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3322-12> (11.04.2012)
6. Закон України "Про обов'язковий примірник документів" № 595-XIV від 09.04.1999 [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22—23. – ст. 199. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-14> (11.04.2012)
7. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
8. Основи законодавства України про культуру № 2117-XII від 14.02.1992 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 21. – ст. 294. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2117-12> (11.04.2012)
9. Постанова Кабінету Міністрів "Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися закладами культури і мистецтв" №732/306/152 від 21.12.1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1037.689.0> (11.04.2012)
10. Постанова Кабінету Міністрів "Про мінімальні соціальні нормативи забезпечення населення публічними бібліотеками в Україні" № 510 від 30.05.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/510-97-%D0%BF> (11.04.2012)
11. Про національні заклади культури: Указ Президента України від 11 жовт. 1994 р. № 587/94 // Урядовий кур'єр. – 1994. – 19 жов. (№ 56). – С. 7
12. Про невідкладні заходи щодо розвитку бібліотек України: Указ Президента України від 22.03.2000 р. № 490/2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 13. – С. 513
13. Про стан і заходи щодо розвитку української культури: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 1996 року № 236 // Урядовий кур'єр. – 1996. – 28 лют. (№ 27). – С. 9
14. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про забезпечення збереження та відновлення діяльності об'єктів соціально-культурного призначення в сільській місцевості" № 183-р від 05.04.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183-2006-%D1%80> (11.04.2012)
15. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження плану заходів щодо розвитку бібліотечної справи на період до 2011 року" № 1226-р від 30.09.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1226-2009-%D1%80> (11.04.2012)
16. Указ Президента України "Про деякі невідкладні заходи щодо підтримки культури і духовності в Україні" № 6/2009 від 12.01.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/8819.html> (11.04.2012)